

Sentencia T-497/17

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia excepcional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección por habitar zona declarada de alto riesgo no mitigable

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

Referencia: Expediente T-6038914

Acción de tutela presentada por Amparo Murillo en contra de la Alcaldía Municipal de Girardot.

Procedencia: Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot.

Asunto: Tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Girardot por la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia del 10 de octubre de 2016, adoptado por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot, mediante el cual se confirmó la decisión del 9 de septiembre de 2016 del Juzgado Cuarto Civil Municipal de Girardot, dentro del proceso de tutela promovido por la señora Amparo Murillo en contra de la Alcaldía Municipal de Girardot.

## ANTECEDENTES

El 25 de agosto de 2016, la señora Amparo Murillo interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Girardot, mediante la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, a la seguridad alimentaria y a la seguridad “ante los peligros de la intemperie”<sup>1</sup>. Adujo que la entidad accionada desconoció los derechos antes mencionados al no reubicarla en un lote con servicios públicos y no entregarle una ayuda económica para el pago de cánones de arrendamiento, pese a que ella y su familia fueron evacuados de su vivienda porque se ubicaba en una zona declarada como de alto riesgo. Dicha evacuación se realizó en virtud de la decisión adoptada por la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad de Girardot.

### A. Hechos

1. Los hechos de la acción de tutela son los siguientes:

1. El 18 de febrero de 2000, la accionante compró un lote de terreno con sus correspondientes mejoras ubicado en la calle 7 No. 1-13 del barrio Puerto Montero del municipio de Girardot, Cundinamarca. Dicha compraventa se protocolizó mediante la escritura pública 0158 del mismo año ante la Notaría Primera de Girardot<sup>2</sup>.

1. A principios del año 2015, el lote de terreno referido, en donde se encontraba viviendo la accionante, fue afectado por una serie de deslizamientos de tierra que se presentaron en el barrio Puerto Montero, debido a la fuerte ola invernal que se presentaba en el país.

1. El 11 de febrero de 2015, la accionante solicitó a la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad del municipio de Girardot: “una visita para censar mi vivienda (...)” en aras de que se le reubicara en otra vivienda. En su solicitud argumentó que su vivienda se encuentra en las riveras del Río Magdalena, zona calificada como de alto riesgo<sup>3</sup>.

1. El 2 de marzo de 2015, la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad de Girardot respondió el derecho de petición e informó que la petición había sido enviada a la Oficina de Planeación Municipal, cuyos funcionarios realizarían una visita técnica para determinar el grado de riesgo del lote y que, según el resultado arrojado por dicho estudio, el predio sería “tenido en cuenta para ser incluido en el censo de la Corporación Prodesarrollo y seguridad del municipio de Girardot para futuras postulaciones”<sup>4</sup>.

1. Mediante el oficio de 23 de abril de 2015, la Dirección Técnica de Planeación Municipal de Girardot informó a la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad que: “el predio de la Señora Amparo Murillo (...) se encuentra ubicado en Zona de Alto Riesgo, según plano F-19 de Riesgo por Remoción en Masa e inundación Zona Urbana, de la modificación Excepcional del plan de Ordenamiento Territorial Acuerdo N.024 de 2011 de este municipio”<sup>5</sup>.

1. El 1 de mayo de 2016, se presentó una remoción de masa de tierra en el lote de propiedad de la accionante. El Cuerpo Oficial de Bomberos del municipio de Girardot, mediante el certificado del 23 de junio de 2016, dio constancia de lo ocurrido y precisó que “hubo afectación total de la vivienda y se declara como inhabitable”<sup>6</sup>.

1. El 5 de mayo de 2016, la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad le notificó a la señora Amparo Murillo que: “por falla del suelo, se hace necesaria la evacuación o salida inmediata de las viviendas por no ser habitables, teniendo en cuenta que su vivienda está en riesgo inminente de colapsar debido al desprendimiento de la misma, por saturación del terreno por el periodo de lluvias”<sup>7</sup>.

1. Ese mismo día, según los hechos narrados en la demanda, “hizo presencia el señor Alcalde Dr. Fabián Villalva, el Arq. Steven Acuña Espinosa y personal de la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad del municipio de Girardot”, quienes verificaron el estado del lote y ordenaron la evacuación inmediata de la vivienda. En el mismo texto, la accionante señaló que “el señor Alcalde Dr. Fabián Villalva me ofreció ayuda consistente en la reubicación en un lote con servicios públicos, además ayuda económica para el pago de arriendo”<sup>8</sup>.

1. El 13 de junio de 2016, la accionante celebró un contrato de arrendamiento con vigencia de 3 meses sobre otro inmueble, ubicado en el barrio Alto de Rosas del municipio de Girardot, por un valor mensual de \$350.000 pesos<sup>9</sup>.

1. El 26 de junio de 2016, en respuesta a un derecho de petición presentado por la accionante (el cual no reposa en el expediente), la Dirección de Vivienda del municipio de Girardot informó que: “dentro del Plan de Desarrollo ‘Para seguir avanzando’ 2016 - 2019 quedó como proyecto para ejecutar el Programa de vivienda de un salario mínimo de los

cuales a la fecha no se han dictado las directrices de focalización para la selección de beneficiarios potenciales al dicho proceso”. Además, en la misma respuesta, se añadió que “en el momento que se expida las condiciones para acceder al proyecto de vivienda se les estará informando al respecto”<sup>10</sup>.

1. El 6 de julio de 2016, la accionante presentó derecho de petición ante el despacho del Alcalde Municipal de Girardot, en el que le solicitó la ayuda que, según ella, le había ofrecido, consistente en subsidio de arrendamiento<sup>11</sup>.

1. El 19 de agosto de 2016, en respuesta al referido derecho de petición, la Dirección de Vivienda del municipio de Girardot le informó a la accionante que: “está gestionando los recursos con la armonización del plan de desarrollo para un auxilio de arrendamiento con un valor de un salario mínimo”. Además, en la misma respuesta, se afirmó que el Alcalde no les había prometido la adjudicación de un lote sino que, en futuros programas de vivienda, las familias afectadas tendrían prioridad en la adjudicación<sup>12</sup>.

1. El 1 de diciembre de 2016, la señora Amparo Murillo recibió por parte de la Corporación Pro-Desarrollo la suma de \$689.454 pesos por concepto de “subsidio de apoyo para el canon de arrendamiento para las familias afectadas por la emergencia ocurrida en el barrio Puerto Montero y reconocida mediante Resolución 094 del 28 de octubre de 2016”<sup>13</sup>.

#### A. Demanda

1. El 26 de agosto de 2016, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Girardot admitió la acción de tutela presentada por la señora Amparo Murillo contra la Alcaldía Municipal de Girardot.

## A. Respuesta de la entidad accionada

1. El 31 de agosto de 2016, la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Girardot solicitó que se declare improcedente la acción instaurada por la señora Amparo Murillo, toda vez que, a su juicio, no se le ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante.

1. Dicha Oficina señaló que no existe prueba que acredite la afirmación de la accionante en el sentido de que el Alcalde Municipal se hubiere comprometido a entregar el tipo de ayudas aludidas en la tutela. En su sentir, “la razón de lo anterior radica en la imposibilidad que tiene el señor alcalde de la ciudad en comprometer lotes para reubicación cuando los mismos están sujetos a un proceso administrativo donde intervienen autoridades de distintos órdenes territoriales y no emanan de la voluntad de la autoridad local”<sup>15</sup>. Aunado a lo anterior, la entidad local manifestó que el derecho incoado por la accionante no es un derecho fundamental que merezca protección mediante la acción de tutela, pues hace parte de los denominados derechos sociales, económicos y culturales de la Constitución, no siendo objeto de protección de la acción de tutela. Además, argumentó que este derecho “ha tenido su desarrollo jurisprudencial asignándole una carga al Estado quien deberá garantizar unas condiciones para el acceso a una vivienda digna, más no imponiéndole una carga de entregar una vivienda a todo aquel que reclame su derecho”<sup>16</sup>.

1. En la misma contestación, la Oficina Asesora Jurídica señaló que la garantía del derecho a la vivienda digna se realiza por medio de la promoción de la vivienda de interés social, lo cual el Municipio de Girardot, con ayuda del Gobierno Nacional, ha desarrollado con diligencia al crear Planes y Proyectos de vivienda para las familias menos favorecidas. A renglón seguido, la entidad sostuvo que “la demandante no allega prueba alguna que permita evidenciar la inclusión en el censo de damnificados o postulación como requisitos previos para acceder a los programas de vivienda”<sup>17</sup>.

1. Finalmente, la entidad accionada argumentó la improcedencia de la acción por configurarse falta de legitimación por pasiva, pues, “de conformidad con el Decreto 1920 de 2011, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó lo dispuesto por el Decreto Ley 4832 de 2010 asignó al Fondo Nacional de vivienda - FONVIVIENDA lo relativo a la disposición, asignación y ejecución de recursos para la atención en vivienda de los hogares damnificados como consecuencia del fenómeno de la niña y aquellos ubicados en zona de riesgo no mitigable”<sup>18</sup>.

#### A. Decisiones objeto de revisión

##### D.1. Primera instancia

1. El 9 de septiembre de 2016, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Girardot denegó por improcedente el amparo solicitado por la señora Amparo Murillo por las razones siguientes. Primero, consideró que si bien el derecho a la vivienda digna es un derecho social, no es un derecho fundamental susceptible de protección mediante la acción de tutela. Segundo, señaló que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, este derecho en algunos casos puede ser protegido mediante la acción de tutela cuando se demuestre una relación de conexidad con otro derecho que tenga el rango de fundamental, “en el presente caso no se ha demostrado dicha conexidad, toda vez que a pesar de ser invocado como vulnerado el derecho a la salud, no se demostró que la accionante o algún miembro de su núcleo familiar estuviera padeciendo enfermedad alguna que permitiera al despacho disponer su protección”<sup>19</sup>.

1. Tercero, según el Juez, si bien la accionante pide protección al derecho a la vida digna y manifiesta ser de escasos recursos, no obra en el expediente alguna prueba que demuestre

tal vulneración. Por el contrario, el despacho judicial considera que “la accionante como su esposo e hijo son personas que se encuentran en edad productiva y no se dice dentro de la tutela si están desempleados o si existe otra situación que ponga en peligro dicho derecho”<sup>20</sup>. Cuarto, la accionante suscribió un contrato de arrendamiento en el barrio Rosas del mismo municipio y no existe prueba alguna que demuestre que no está en capacidad de cancelar el canon de arrendamiento.

1. Por último, el Juez de primera instancia sostuvo que la Corte Constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna de los sujetos de especial protección constitucional, “como son, menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada, situación que tampoco fue acreditada por la accionante”<sup>21</sup>.

## D.2. Impugnación

1. La accionante impugnó oportunamente el fallo de primera instancia. En su opinión, el juez de primera instancia no tuvo en cuenta que ella y su núcleo familiar, por orden de la administración municipal, desalojaron su vivienda por encontrarse en una zona declarada como de alto riesgo. Además, señaló que este juez no tuvo en cuenta su edad y la de su esposo, así como su situación de salud<sup>22</sup>.

1. La accionante sostuvo finalmente que para la administración no es discrecional conceder los auxilios a damnificados por la ola invernal, pues la Constitución establece que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental en conexidad con el derecho a la salud<sup>23</sup>.

## D.3. Segunda instancia

1. El 10 de octubre del 2016, el Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot confirmó el fallo de primera instancia con fundamento en las siguientes razones. Primero, según el contrato de arrendamiento que reposa en el expediente, ha cesado el riesgo de vulneración a sus derechos, pues la accionante reside con su núcleo familiar en un lugar distinto del que fue declarado como de alto riesgo, por lo cual el derecho a la vivienda digna y los demás derechos señalados por la accionante no están siendo vulnerados ni amenazados actualmente.

1. Segundo, el derecho a la vivienda digna se encuentra dispuesto en la Constitución dentro del capítulo de los derechos denominados como económicos, sociales y culturales, por lo cual no merece de protección mediante la acción de tutela. Además, consideró que la accionante “no está acogida de una condición especial que demande una protección prevalente por esta vía de acción, y que le permita sin obstáculo alguno, acceder a las prerrogativas económicas o de reubicación perseguida por la localización de la vivienda donde vivía con su esposo e hijo, núcleo familiar que tampoco están sometidos a esa protección especial, por no llenar esa exigencia jurisprudencial”<sup>24</sup>.

1. Finalmente, el Juez de segunda instancia concluyó que, de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente, la accionante no acreditó el perjuicio causado por la tardanza o comportamiento de la administración municipal, como tampoco el que se genera por residir en un lugar diferente al de la vivienda de su propiedad, por lo que no se configura un perjuicio irremediable.

#### A. Actuaciones en sede de revisión

1. La Sala de Selección de Tutelas Número Tres, integrada por los Magistrados designados por la Sala Plena de la Corte Constitucional para conformarla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 51, 52, 53, y 55 del

reglamento de esta Corte (Acuerdo 02 de 2015), profirió el auto de 30 de marzo de 2017, mediante el cual se seleccionó para su revisión el presente expediente y se repartió al despacho del Magistrado Ponente de la presente providencia.

#### E.1. Pruebas decretadas en sede de revisión

1. La Sala Primera de Revisión, mediante el auto del 5 de junio del 2017, ordenó a la Alcaldía Municipal de Girardot, a la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad de Girardot y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, remitir al despacho del suscrito magistrado “un informe sobre los programas y proyectos de atención a la población del barrio Puerto Montero del Municipio de Girardot afectada por la ola invernal de los años 2015 y 2016, con específica indicación de aquellos en los que hubiere sido incluida la señora Amparo Murillo. (...y) la situación de riesgo – en caso de existir – del área en la que se ubica el barrio Puerto Montero del municipio de Girardot y en particular del lote ubicado en la calle 7 No.1-13”<sup>25</sup>.

1. Con el fin de obtener todas las pruebas oportunamente decretadas y garantizar la adecuada valoración del material probatorio, mediante el auto de 22 de junio del 2017, la Sala Primera de Revisión, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de esta Corte, decretó la suspensión de los términos por el periodo de un mes<sup>26</sup>.

#### E.2. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Girardot

1. Mediante el oficio O.A.J. 0680 de 9 de junio del 2017, la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Girardot respondió lo solicitado en el sentido de que la comunicación de la Corte Constitucional había sido remitida, por razones de competencia, a las siguientes oficinas: Oficina Asesora de Planeación Municipal, Dirección de Vivienda Municipal y Secretaría de Desarrollo económico<sup>27</sup>.

1. Por medio del oficio 2869 del 15 de junio del 2017, la Oficina Asesora de Planeación Municipal respondió que “nuestra competencia es verificar si el predio se encontraba en zona de riesgo; por lo cual el 23 de abril de 2016 mediante oficio O.A.P. 200.13.02 Dir2948 el cual hace parte del expediente, se conceptuó que el predio de la señora en mención se encontraba en zona de alto riesgo, según lo estipulado en el Acuerdo 024 del 2011 modificación excepcional al POT”<sup>28</sup>.

1. Mediante el oficio 520 del 15 de junio del 2017, la Secretaría de Desarrollo Económico y Social del municipio de Girardot señaló que ese despacho “procedió a solicitarle a los coordinadores de cada programa que se ejecuta en esta secretaría realizaran la verificación en las bases de datos respecto de atención proporcionada con ocasión de la ola invernal en los años 2015 y 2016 a la ciudadana Amparo Murillo (...) quienes certificaron que no registra atención a la señora en mención para las fechas requeridas”<sup>29</sup>.

1. Por medio del oficio del 15 de junio del 2017, la Dirección de Vivienda Municipal respondió que “la atención y trámite se realizó por parte de la Corporación Prodesarrollo y Seguridad de Girardot, quien es la competente para resolver de manera temporal a través de subsidios de arrendamiento, gestión de la cual la Dirección de Vivienda no es la competente ni ha realizado el trámite y procedimiento para llevarlos a cabo”. Además, sostuvo en dicha comunicación que los programas de vivienda del municipio son ejecutados por su despacho, pero que la “asignación y consecución de recursos para asignarlos a las familias afectadas son de competencia de la Corporación Prodesarrollo y Seguridad de Girardot y el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres”.

1. Por su parte, la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad de Girardot, mediante el oficio de 20 de junio de 2017, presentó ante este despacho un informe sobre las actividades realizadas en el marco de la emergencia ocurrida en el barrio Puerto Montero del municipio

de Girardot. En dicho oficio se indicó que, el día 3 de mayo del 2016, en horas de la noche, con una llamada telefónica, les informaron que 3 viviendas del barrio Puerto Montero se encontraban en situación de alto riesgo por un deslizamiento. En el mismo oficio se señaló que, tras la presencia del Cuerpo de Bomberos en el lugar, “se evidenciaron graves fallas estructurales en tres viviendas con riesgo inminente de colapso”<sup>30</sup>.

1. En este informe se enlistaron las actividades realizadas por la Corporación Pro-Desarrollo en relación con dicha emergencia, a saber: “verificación de viviendas afectadas, levantamiento de censo inicial, orientación y medidas de seguridad a la comunidad, se realizó activación del CMGR, se activó el enlace con el EEC para verificación del riesgo eléctrico, se coordinó visita técnica con integrantes del CMGRD para el día siguiente en horas de la mañana y se estableció con el Cuerpo de Bomberos que si en horas de la madrugada llegara a llover se desplazarían unidades para verificar y evacuar las viviendas.”<sup>31</sup>

1. Además, se adjuntó al oficio un informe de la respuesta inicial al fenómeno de remoción de masas en el barrio Puerto Montero. En ese documento se incluye, a su vez, un informe del 4 de mayo de 2016, realizado por la Dirección de Vivienda Dirigido al Comité Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el que se describen las casas afectadas, las posibles causas de la remoción en masa y los distintos tipos de damnificados. El informe finaliza con la siguiente recomendación: “1. Reubicar de manera inmediata las siete familias que se encuentran en la zona de falla.”<sup>32</sup>

1. Dado que la Dirección de Vivienda Municipal sostuvo en su respuesta que la competencia para la implementación de planes de reubicación y auxilios de arrendamiento le correspondía a la Corporación Pro-Desarrollo y Seguridad, este Despacho, mediante correo electrónico del 19 de julio de 2017, le solicitó a dicha Corporación que informara sobre los planes y proyectos implementados, o en proceso de implementación, para los damnificados del barrio Puerto Montero. La mencionada Corporación, mediante el correo electrónico de 19 de julio de 2017, respondió la solicitud en los siguientes términos: “nos permitimos informar que para

los años 2015 y 2016 no existían programas, planes o proyectos de reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, por lo anterior (...) anexamos los soportes de las acciones realizadas”. En esa comunicación, anexan archivo electrónico con el mismo informe presentado con anterioridad en el que se indican las actividades realizadas en el marco de la emergencia ocurrida en el barrio Puerto Montero.

### E.3. Respuesta de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

1. Mediante el oficio OAJ-RO-727-2017 de 27 de enero de 2017, en respuesta a la solicitud del informe incluida en el auto que decretó pruebas, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad sostuvo que a la “Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, no le fue reportada la emergencia y/o afectaciones específicas ocurridas en la población del barrio Puerto Montero del Municipio de Girardot – Cundinamarca, ni en particular de la afectación que haya podido padecer la señora Amparo Murillo, igualmente, no se recibió por parte del ente territorial solicitud o proyecto alguno para estudio de viabilidad por parte de la UNGRD, para la atención de la población del municipio de Girardot que resultaron afectados a raíz de la ola invernal dada en los años 2015-2016”<sup>33</sup>.

1. Además, en su respuesta informó cuáles son las funciones que, según la ley, le han sido asignadas a la entidad y, tras una detallada referencia al marco normativo aplicable, destacó que es el Alcalde Municipal el responsable de la implementación de los procesos de gestión de riesgo en su ente territorial.

### E.4. Pruebas allegadas en sede de revisión por la señora Amparo Murillo

1. Durante el trámite de revisión de la presente acción de tutela, la señora Amparo Murillo remitió a este Despacho los siguientes documentos que dan cuenta de situaciones fácticas que dentro del expediente aún no habían sido probadas:

1. Certificado médico de 9 de junio del 2017, expedido por “Dumian Medical SAS”, en el que se constata que la señora Amparo Murillo sufre de “hipertensión esencial (primaria)”<sup>34</sup>.
2. Certificado médico de 31 de octubre de 2016, expedido por “Dumian Medical SAS”, en el que se informa que su esposo, el señor Aurelio Segundo Sarmiento, sufre de “infección urinaria en tratamiento”<sup>35</sup>.
3. Certificado laboral de este último expedido por “Constructora Paredes Narváez SAS”, en la que se evidencia que el señor Aurelio Segundo Sarmiento “trabaja para nuestra empresa desde el mes de febrero del presente año como obrero en el área de ingeniería civil. Mediante un contrato a término indefinido. Y la asignación salarial es del mínimo legal mensual vigente”<sup>36</sup>.
4. Certificado laboral expedido por “Constructora Paredes Narváez SAS” en el que se informa que su hijo, el señor Wilson Alexander Sarmiento Murillo, “trabaja para nuestra empresa desde el mes de febrero del presente año como obrero en el área de ingeniería civil. Mediante un contrato a término indefinido. Y la asignación salarial es del mínimo legal mensual vigente”<sup>37</sup>.
6. Copia del recibo de pago del impuesto predial del inmueble que resultó afectado por la remoción en masa, con fecha de pago del 17 de enero del 2017<sup>39</sup>.

## I. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

## B. Problema jurídico

1. Le corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el siguiente problema jurídico: ¿En este caso se reúnen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para que la acción de tutela resulte procedente con el objeto de amparar el derecho a la vivienda digna?

## C. Procedibilidad de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna

1. La procedibilidad excepcional de la acción de tutela exige que, en todo caso, se encuentren acreditados los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, inmediatez, y, finalmente, subsidiariedad.

### C.1. Legitimación en la causa por activa y por pasiva e inmediatez

1. La señora Amparo Murillo presentó, en nombre propio, la acción de tutela en contra la Alcaldía Municipal de Girardot, por cuanto estimó vulnerados sus derechos fundamentales. Esta Sala de Revisión encuentra acreditado, con base en las pruebas que obran en el expediente, que la accionante efectivamente vivía en el barrio Puerto Montero del Municipio de Girardot y fue evacuada de ese lugar por las autoridades Municipales y policiales, habida cuenta de que su predio se encontraba en zona de alto riesgo. Por lo anterior, dados los hechos, las pretensiones y los derechos cuyo amparo se solicita, la Sala encuentra que la demandante tiene legitimación en la causa por activa en el presente asunto.

1. La Alcaldía Municipal de Girardot, en la respuesta de la acción impetrada, adujo su improcedencia por falta de legitimidad por pasiva. Argumentó que la entidad territorial no estaba llamada a contradecir las pretensiones de la accionante, pues no tenía las facultades

legales para asignar subsidios de vivienda o crear programas de reubicación. Esta Sala encuentra que, según la normativa vigente<sup>40</sup>, en particular lo previsto en los artículos 13 de la Ley 388 de 1997 y 79.9 de la Ley 715 de 2001, así como de las pruebas recaudadas en sede de revisión<sup>41</sup>, la Alcaldía Municipal de Girardot es el órgano competente para crear y asignar subsidios de arrendamiento e implementar programas de reubicación de las familias que se encuentren ubicadas en las zonas declaradas de alto riesgo. Así las cosas, la Sala también encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva de la entidad demandada.

1. La demanda de acción de tutela se interpuso el 26 de agosto del 2016, es decir, 3 meses y 26 días después de la evacuación de la vivienda de la accionante. En tales términos, la Sala encuentra que en el presente asunto también se cumple con el requisito de inmediatez, el cual, según la jurisprudencia constitucional, implica la interposición oportuna de la acción<sup>42</sup>, es decir, dentro de un término razonable entre el momento de la ocurrencia de la vulneración o amenaza del derecho y el momento en el que el individuo acude ante un juez para pedir su correspondiente protección<sup>43</sup>. Pues bien, en el presente caso, la Sala concluye que la interposición de la demanda se realizó dentro de un término a todas luces razonable y proporcional.

1. Así las cosas, la Sala concluye que en el presente caso sí se cumplen los requisitos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, así como el relativo a la inmediatez en el ejercicio de la acción de tutela.

## C.2. Subsidiariedad de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna

1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial para proteger sus derechos fundamentales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Este contenido normativo está, además, previsto en el Decreto 2591 de 1991 y

desarrollado por la jurisprudencia constitucional bajo la denominación de requisito de subsidiariedad.

1. En consonancia con lo anterior, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la tutela no procede cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, cuya existencia debe ser apreciada en concreto por el Juez de tutela, atendiendo a las circunstancias particulares en las que se encuentre el accionante y la eficacia que tenga el mecanismo para proteger los derechos que se pretenden amparar. El juez debe analizar si en el caso concreto los mecanismos judiciales ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico ofrecerían protección a los derechos fundamentales y sí, en todo caso, su aplicación no generaría un perjuicio irremediable al afectado<sup>44</sup>.

1. La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la acción de tutela no puede ser utilizada de forma paralela con otros mecanismos de defensa judicial ni tampoco puede llegar a sustituirlos, pues su naturaleza es subsidiaria y excepcional, y únicamente está llamada a cubrir aquellos vacíos que los medios judiciales ordinarios, en las circunstancias específicas del caso, no alcanzan a suplir o cuando estos simplemente no resultan idóneos para evitar un perjuicio irremediable<sup>45</sup>. De esta forma, esta Sala resalta que la acción de tutela no constituye un sucedáneo general de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, sino que, por el contrario, únicamente procede en aquellas hipótesis excepcionales en que tales mecanismos resultan abiertamente insuficientes para amparar los derechos fundamentales del accionante.

1. En suma, el carácter subsidiario de la acción de tutela implica que solo procede para la protección de los derechos fundamentales cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial que resulte idóneo, es decir, adecuado y eficaz, en otros términos, que brinde protección, real y oportuna, en el caso concreto<sup>46</sup>. A su vez, la tutela resulta procedente, excepcional y transitoriamente, cuando, pese a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales

pueda acarrear un perjuicio irremediable, caracterizado por la jurisprudencia como grave, urgente, inminente y que torne impostergable la intervención judicial<sup>47</sup>.

1. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 51 de la Constitución, todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y será el Estado el que fije las condiciones necesarias para su efectividad, además, éste promoverá planes de vivienda de interés social que garanticen la efectividad del derecho. Esta disposición se encuentra ubicada dentro del capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución, lo cual, en una primera etapa de la jurisprudencia constitucional, dio lugar a que la Corte le negara el carácter iusfundamental a este derecho bajo el supuesto de que se trataba de un derecho de carácter eminentemente prestacional. Según esta primera aproximación, la Corte frecuentemente concluía que la vivienda digna era “un derecho asistencial del cual no es posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela por cuanto su desarrollo sólo corresponde al legislador y a la administración”<sup>48</sup>.

1. Tras reconocer el carácter fundamental autónomo de los derechos sociales, económicos y culturales, en las sentencias T-595 de 2002, T-016 de 2007 y T-760 de 2008, entre otras, la Corte ha señalado que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo susceptible de protección a través de la acción de tutela. Esta posición se ha fundamentado, entre otras<sup>49</sup>, en las obligaciones adquiridas por Colombia en la firma de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los cuales han sido incorporados por la jurisprudencia de esta Corte al denominado bloque de constitucionalidad<sup>50</sup>. Esos instrumentos internacionales reconocen a la vivienda digna como un derecho humano. Además, al ser incorporados en el bloque de constitucionalidad, que prevalecen en el orden interno, por lo cual amplían el catálogo de derechos constitucionales fundamentales, son criterio de interpretación del ordenamiento jurídico y parámetro de constitucionalidad. En ese orden, los denominados derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo a la vivienda digna, son considerados por esta Corte como derechos fundamentales autónomos.<sup>51</sup>

1. Dentro de estos instrumentos normativos internacionales, se destaca la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en materia de protección del derecho a la vivienda digna y adecuada, la cual ha sido utilizada por esta Corte en jurisprudencia reiterada para interpretar y determinar el contenido de este derecho. En dicha Observación se indica que la protección de la vivienda digna es indispensable para la garantía de los demás derechos económicos sociales y culturales<sup>52</sup>, así como su estrecha relación con los principios fundamentales de dignidad humana y no discriminación, en tanto la vivienda debe ser garantizada sin distinción de ninguna naturaleza y en condiciones adecuadas<sup>53</sup>.

1. Dicha observación identifica, además, siete elementos que delimitan el concepto de “vivienda adecuada”, a saber: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) habitabilidad, (iii) la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iv) fácil acceso a servicios, (v) adecuación cultural, (vi) asequibilidad y (vii) gastos soportables. Tales elementos son componentes del derecho a la vivienda digna e implican, en su orden, que (i) “las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.”; (ii) la exigencia de habitabilidad conlleva que la “vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud”; (iii) de la condición de disponibilidad de servicios e infraestructura se desprende la “facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes”; (iv) los requerimientos respecto del lugar de la vivienda exigen que la ubicación “permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.”; (v) la adecuación cultural del entorno a sus habitantes es una exigencia importante e indispensable; (vi) la condición de asequibilidad “consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...); (vii) los gastos soportables significan que los gastos de tenencia “deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas

de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción.”<sup>54</sup>

1. Ahora bien, el reconocimiento de la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna por la jurisprudencia constitucional colombiana no implica que, para la protección de cualquier faceta o prestación concreta de este derecho, siempre resulte procedente la acción de tutela<sup>55</sup>. En relación con el derecho a la vivienda digna, como ocurre con cualquier otro derecho social, económico y cultural, esta Sala considera que su amparo excepcional vía acción de tutela exige que el Juez examine las circunstancias concretas de la vulneración o amenaza del derecho y del sujeto titular del mismo y, a partir de este análisis, determine si esta acción resulta procedente en el caso concreto<sup>56</sup>.

1. En ese orden de ideas, en relación con la vulneración del derecho a la vivienda digna por el incumplimiento de las obligaciones legales con las familias asentadas en zonas declaradas como de alto riesgo, esta Corte ha reiterado que la procedencia de la acción de tutela está sujeta al análisis por parte del juez de tutela de las “condiciones jurídico – materiales del caso en concreto”<sup>57</sup>. Así, en los casos análogos al presente, la Corte ha considerado que resulta procedente el amparo de este derecho vía acción de tutela siempre que el Juez verifique, con fundamento en pruebas obrantes en el expediente, los siguientes elementos: “(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y, (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.”<sup>58</sup>

1. Sobre la inminencia del peligro, la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que “los derechos fundamentales que se encuentren en conexidad con el derecho a la vivienda digna, suelen ser afectados y comprometidos cuando la habitabilidad de la vivienda se da en

circunstancias que someten a quienes en ella viven a una situación de riesgo extraordinario”<sup>59</sup>. En otras palabras, si la persona que alega la protección del derecho a la vivienda digna, al momento de radicar la acción de tutela, presenta una amenaza actual o se evidencia un riesgo que esté por suceder en razón de que habita en la zona de alto riesgo y la administración no ha cumplido con sus obligaciones de reubicación, sus derechos fundamentales están en un inminente peligro de ser vulnerados por el riesgo que implica habitar una zona de esas características.

1. En relación con el tercer requisito, esta Corte ha sostenido que cuando se evidencia una afectación al mínimo vital, tanto del accionante como de su familia, el amparo a la vivienda digna resulta procedente por medio de la acción de tutela. Para verificar dicha afectación, el juez de tutela debe evaluar la situación del accionante y su familia desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades mínimas de individuo. Por esta razón, el análisis concreto debe estar encaminado a verificar la afectación real y actual de “necesidades básicas como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana”<sup>61</sup>.

1. Sobre el cuarto requisito, esto es, que la afectación a la vivienda redunde en desmedro de la dignidad humana expresada en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, la Corte ha señalado que le corresponde al juez de tutela una especial carga al analizar las circunstancias materiales del caso concreto. En este sentido, el Juez debe determinar si la carencia de una vivienda adecuada, o la afectación de la misma, somete al individuo a condiciones degradantes o representa una amenaza real a sus derechos a la vida y a la salud, o si, por el contrario, las características de la vivienda en que el individuo reside actualmente no acarrearán tales amenazas<sup>62</sup>. En este último supuesto, la tutela no resultará procedente para la protección del derecho a la vivienda digna en estos casos.

1. Finalmente, la quinta condición implica que el individuo carezca de otros medios de defensa judicial idóneos y efectivos para conseguir el amparo del derecho a la vivienda digna.

1. Dichos requisitos han sido aplicados de manera uniforme por la Corte Constitucional en los casos análogos al presente para determinar la procedencia de la acción de tutela en relación con el amparo de prestaciones relacionadas con el derecho a la vivienda digna de personas que habitan zonas declaradas de alto riesgo<sup>63</sup>. Solo a título ilustrativo, se referirán los siguientes casos análogos en los que tales condiciones han sido aplicadas por parte de la Corte.

1. En la sentencia T-569 de 2009, la Corte Constitucional amparó el derecho a la vivienda digna de un grupo de personas que vivía a orillas del río Guatapurí en el municipio de Valledupar, zona declarada como de alto riesgo. Por esa razón, la administración municipal decidió derrumbar las viviendas y desalojar a cerca de 120 familias. Pese a los intentos de la comunidad por frenar dicho desalojo, la administración municipal derrumbó 12 casas. Al evaluar las circunstancias jurídico-materiales del caso, además de encontrar acreditados un peligro inminente y actual de dicha población, la Corte determinó que existían sujetos de especial protección constitucional dentro de las familias afectadas por los hechos del caso, como niños, discapacitados y personas de la tercera edad, a quienes se les vulneraba gravemente su mínimo vital, dignidad humana y salud. Por tales razones, decidió amparar el derecho a la vivienda digna de los accionantes.

1. En la sentencia T-106 de 2011, la Corte amparó el derecho a la vivienda digna de la accionante, quien vivía en una zona que fue declarada como de alto riesgo, por lo cual solicitó a la administración su reubicación. En este caso en particular, la Corte, en aplicación de los requisitos anteriormente citados, concedió la protección del derecho a la vivienda digna, en tanto la accionante junto a su grupo familiar aún residían en la zona declarada como de alto riesgo, lo cual implicaba un inminente peligro a sus derechos fundamentales.

Además de eso, la accionante vivía con sus tres hijos menores de edad, los cuales son considerados por la jurisprudencia como sujetos de especial protección constitucional. Por último, en ese caso, otras familias ya habían sido reubicadas por parte de la Administración, por lo cual también se vulneraba el principio de igualdad a la familia accionante.

1. En la sentencia T-109 de 2011, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna de una mujer madre cabeza de familia que vivía con sus hijos menores de edad en una vivienda que, según las pruebas recaudadas en el proceso, se encontraba en un estado deplorable. Además, la zona en donde se encontraba ubicada la vivienda había sido declarada como de alto riesgo. En este caso, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna de la peticionaria, por cuanto consideró que se cumplía con los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional, citados en el párrafo 46, toda vez que, al encontrarse viviendo en una zona declarada como de alto riesgo no mitigable, existía un peligro de un daño inminente, grave y actual, lo cual implicaba un peligro inminente en los demás derechos fundamentales de la peticionaria y sus niños. Además, se determinó que la existencia de sujetos de especial protección constitucional, como la madre cabeza de familia de la accionante y los menores de edad, tornaba imperioso el amparo constitucional por parte de esta Corte.<sup>64</sup>

1. En la sentencia T-045 del 2014, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna de 15 personas que vivían en Altos de Cazucá en el municipio de Soacha, sector declarado como zona de alto riesgo no mitigable. Con ocasión de la ola invernal del año 2010, se presentaron múltiples derrumbes los cuales afectaron cerca de 20 casas. Una vez ocurrido este hecho, la Alcaldía de Soacha inició el censo de las familias ubicadas en ese sector, con el objetivo de reubicar a todas las familias afectadas. Los accionantes sostuvieron que no fueron censados porque no existía claridad sobre los días en que iba a realizarse el mencionado censo y al pretender ser incluidos en el programa de reubicación, no obtuvieron respuesta de la administración. En este caso, la Corte decidió amparar el derecho a la vivienda digna por considerar que las viviendas que habitaban los accionantes estaban en un inminente riesgo que ponía en peligro derechos fundamentales como la vida. Además, la Corte encontró acreditado que algunos de los accionantes eran sujetos de especial protección constitucional,

lo cual tornaba imperioso el amparo de los derechos invocados.

Requisitos para la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental a la vivienda digna

Inminencia del peligro

Sujetos de Especial Protección Constitucional

Afectación del mínimo vital

Desmedro de la dignidad humana

Existencia de otro medio de defensa judicial

T-569 de 2009

Los accionantes viven en los inmuebles ubicados en zona de alto riesgo por desbordamiento de río.

Entre los habitantes del sector hay niños, discapacitados y personas de la tercera edad.

Son 120 familias, que omiten precisar situación individual y familiar de cada quien. De los hechos se puede deducir que hay una afectación al mínimo vital.

Se acredita que existe desmedro a dignidad humana y a la salud por problemas sanitarios derivados de la carencia de infraestructura de servicios públicos, que obligan a verter desechos a la ribera del río, provocando graves problemas de salubridad.

La acción popular es el mecanismo idóneo para la protección del derecho colectivo “a la prevención de desastres técnicamente previsibles”. Mecanismo que ya fue utilizado por la población y fallado a su favor en las dos instancias. En este caso la tutela es procedente, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, por el no cumplimiento de

fallos de la acción popular.

T-106 de 2011

El accionante habita el inmueble que se encuentra en la zona de alto riesgo no mitigable.

En el inmueble habitan 3 menores de edad.

Se acredita que el accionante no cuenta con recursos suficientes para subsistencia.

Inmueble que habita, está ubicado al borde de una quebrada de aguas contaminadas que se desborda y genera problemas de salubridad.

Se acredita perjuicio irremediable que habilita el mecanismo de la tutela.

T-109 de 2011

Los accionantes habitan inmueble que se encuentra en zona de alto riesgo y efectivamente existe peligro de un daño inminente, grave y actual.

Madre cabeza de familia y 4 menores de edad.

De los hechos se puede deducir que accionantes vivían en situación de pobreza.

Se evidencia la afectación de la dignidad humana, dadas las condiciones indignas, deplorables y degradantes en que se encuentra su vivienda.

Se acredita perjuicio irremediable que habilita el mecanismo de la tutela

T-045 de 2014

Los accionantes se encuentran viviendo en zona de alto riesgo acentuada durante la época invernal.

Personas en la tercera edad, desplazados, madres cabeza de familia a cargo de menores y de hijos con retardo mental.

En la sentencia no se hace mención al desmedro de la dignidad humana. No se encuentra acreditada las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Por lo cual, se ordena realizar detallado estudio sobre las mismas.

Se acredita perjuicio irremediable que habilita el mecanismo de la tutela

1. En suma, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela únicamente resulta procedente para el amparo del derecho a la vivienda digna en relación con el incumplimiento de las obligaciones legales con las familias asentadas en zonas declaradas como de alto riesgo siempre que se acrediten, en el caso concreto, los cinco requisitos referidos en el párrafo 46. En estos casos, tras verificar la acreditación de tales requisitos, la Corte ha ordenado la inclusión del accionante en los programas de subsidios y reubicación previstos en la Ley. Por el contrario, de no acreditarse tales requisitos, la acción de tutela no resulta procedente para el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna en estos casos.

#### D. Caso en concreto

1. Le corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la acción de tutela en el presente caso es procedente para proteger el derecho a la vivienda digna de la señora Amparo Murillo, quien pretende la reubicación y el pago del auxilio económico para el pago de los cánones de arrendamiento, por haber sido evacuada de su residencia, ubicada en una zona declarada de alto riesgo en la que se presentó una remoción en masa que hizo imposible la habitabilidad de su vivienda. Para este efecto, le corresponde a esta Sala analizar si, en el presente caso, se reúnen las condiciones señaladas en el párrafo 46, identificadas por la jurisprudencia de esta Corte como necesarias para la procedencia de la acción de tutela en estos casos.

1. La primera de estas condiciones es la inminencia del peligro en la que se encuentra la accionante. Según las pruebas que obran en el expediente y las decretadas en sede de revisión, esta Sala encuentra que tras la evacuación de su vivienda, hace más de un año, la

peticionaria y su familia actualmente residen, en arriendo, en un inmueble ubicado en el barrio Alto de las Rosas del municipio de Girardot<sup>65</sup>. Además, según lo sostenido por la señora Amparo Murillo en la demanda de tutela<sup>66</sup>, anteriormente vivió en un inmueble ubicado en el mismo barrio, el cual tomó en arriendo días después del suceso que le obligó evacuar el inmueble de su propiedad. En tales términos, la Sala concluye que si bien la accionante eventualmente estuvo en condiciones de inminencia de peligro durante el tiempo en que habitó su casa en el barrio Puerto Montero, lo cierto es que tras su evacuación, dicha situación de inminente peligro cesó hace más de un año por cuanto se mudó a una nueva casa en otro barrio del mismo municipio. Así las cosas, “los peligros de la intemperie” a los que aludió la accionante en su demanda no se encuentran acreditados en el presente asunto. De ello no se desprende, por supuesto, que la Corte desconozca la eventual afectación de su derecho a la vivienda digna; sin embargo, dicha afectación no conlleva un inminente peligro que se traduzca en una amenaza o riesgo de vulneración de derechos que está por suceder.

1. La segunda condición es la existencia de sujetos de especial protección que estén en riesgo. Según el material probatorio, la señora Amparo Murillo se encuentra desempleada, no cotiza a la seguridad social, padece hipertensión primaria y tiene 58 años. Pues bien, tales características, a la luz de la jurisprudencia de esta Corte, no le permiten a esta Sala considerar a la accionante como sujeto de especial protección constitucional, en los términos del párrafo 48. Las personas que integran el núcleo familiar con el que convive la peticionaria tampoco ostentan tal condición. Su esposo, de 63 años, y su hijo, de 28 años, no tienen ninguna característica que dé lugar a que se les tenga por sujetos de especial protección constitucional. Por el contrario, tal como está demostrado en el expediente, ambos son económicamente activos, trabajan actualmente en una empresa del sector formal de la economía y devengan sus respectivos salarios.

1. La tercera condición es la afectación al mínimo vital. En el caso en concreto no hay ninguna prueba dentro del proceso de tutela que acredite que el suceso que dio lugar a la evacuación ponga en peligro, de manera actual, el mínimo vital de la accionante. Por el

contrario, con base en el material probatorio, se concluye que la señora Amparo Murillo vive actualmente junto con su esposo e hijo, quienes, según certificados laborales aportados en sede de revisión, trabajan como “obreros en el área de ingeniería civil” de la “Constructora Paredes Narváez SAS”, vinculados mediante un contrato a término indefinido y que devengan un salario mínimo mensual legal vigente. Esto evidencia que su núcleo familiar cuenta con recursos para proveerse las condiciones materiales mínimas para el desarrollo de su vida digna, como, por ejemplo, pagar su canon de arrendamiento, y que, por lo tanto, no existe una afectación actual del mínimo vital.

1. La cuarta condición es que la afectación del derecho a la vivienda digna implique el “desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud”. En el caso en concreto, no hay ninguna evidencia que le permita al juez de tutela inferir que la peticionaria y su núcleo familiar se encuentren en una situación tal que afecte actual y gravemente su dignidad humana, así como sus derechos a la vida o la salud.

1. La quinta condición es la inexistencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. La Sala advierte que, según las circunstancias fácticas del caso, el ordenamiento jurídico ofrece otros mecanismos, individuales y colectivos, los cuales, junto con sus correspondientes medidas provisionales, son eficaces para atender la vulneración del derecho a la vivienda digna que en este caso se estudia. La Sala encuentra que, según se adecúen las pretensiones y se determine el objeto de protección, el medio de control de reparación directa, la acción popular, la acción de grupo o la acción de cumplimiento, son mecanismos igualmente idóneos y eficaces para conseguir el amparo de las distintas pretensiones asociadas a la protección de la vivienda digna que se solicita en el presente asunto.

1. Mediante el medio de control de reparación directa o la acción de grupo, la accionante, reunidas las condiciones de una y otra acción, puede acudir ante la jurisdicción contenciosa

administrativa para conseguir la reparación de los daños que hubiere padecido con ocasión de que la ubicación de su inmueble en una zona de alto riesgo. Además, la accionante dispone de la acción popular, la cual, según la sección I el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, resulta procedente para “proteger el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres”, el cual, según lo narrado en su demanda, fue vulnerado por la administración municipal de Girardot, al no prevenir la remoción en masa que tuvo lugar en mayo de 2016, y que afectó la vivienda de la señora Amparo Murillo, así como por no adelantar los programas de atención a la población afectada. Finalmente, la accionante cuenta con la acción de cumplimiento, cuyo objeto precisamente estriba en conseguir el cumplimiento efectivo de las obligaciones y deberes legales concretos a cargo de la Administración, según lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución y la Ley 397 de 1997.

Requisitos para la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental a la vivienda digna

Inminencia del peligro

Sujetos de Especial Protección Constitucional

Afectación del mínimo vital

Desmedro de la dignidad humana

Existencia de otro medio de defensa judicial

Presente asunto

No existe peligro inminente. En el momento de presentación de la acción de tutela, la peticionaria vivía en inmueble arrendado.

La accionante y su núcleo familiar no cumplen los requisitos para ser considerados como sujetos de especial protección.

No se encuentra acreditado que la accionante y su núcleo familiar hayan visto afectado su mínimo vital.

En la demanda no se cuestiona la habitabilidad del lugar donde actualmente residen, criterio determinante para establecer el desmedro de la dignidad humana.

Existen otros mecanismos idóneos para la protección de sus derechos: acción popular, medio de control de reparación directa y de grupo, así como acción de cumplimiento.

Presente asunto

No cumple

No cumple

No cumple

No cumple

1. En tales términos, tras el análisis de “las condiciones jurídico-materiales” que, en casos análogos a este, la Corte ha utilizado para tutelar el derecho a la vivienda digna por medio de la acción de tutela, la Sala de Revisión concluye que en el caso sub judice no se cumple ninguna de tales condiciones, por lo cual la presente acción de tutela resulta improcedente.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada en el presente asunto.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo de Familia del municipio de Girardot, que negó el amparo solicitado por la señora Amparo Murillo, contra la Alcaldía Municipal de Girardot, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero.- Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

2 Cno. 1. Fl. 22.

3 Cno. 1. Fl. 17.

4 Cno. 1. Fl. 15.

5 Cno. 1. Fl. 16.

6 Cno. 1. Fl. 9.

7 Cno. 1. Fl. 14.

8 Cno. 1. Fl. 1.

9 Cno. 1. Fl. 11.

10 Cno. 1. Fl. 8.

11 Cno. 1. Fl. 7.

12 Cno. 1. Fl. 6.

13 Cno. 3. Fl. 41.

14 Cno. 1. Fl. 2.

15 Cno. 1. Fl. 29.

16 Cno. 1. Fl. 30.

17 Ibídem.

18 Cno. 1. Fl.32.

19 Cno. 1. Fl.43.

20 Ibídem.

21 Ibídem.

22 Cno. 1. Fl. 47.

23 Ibídem.

24 Cno. 2. Fl. 12.

25 Cno. 3. Fl. 23.

26 Cno. 3. Fl. 17.

27 Cno. 3. Fl.51.

28 Cno. 3. Fl. 53.

29 Cno. 3. Fl. 55.

30 Con. 3. Fl. 60.

31 Ibídem.

32 Cno. 3. Fl. 70.

33 Cno. 3. Fl. 78.

34 Cno. 3, Fl. 35.

35 Cno. 3, Fl. 45.

36 Cno. 3, Fl.42.

37 Cno. 3, Fl. 43.

38 Cno. 3, Fl. 30.

39 Cno. 3, Fl. 31.

40 Según el numeral 5 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997, por la cual se modificaron las leyes 9 de 1989 y 2 de 1991, el componente urbano del plan de ordenamiento territorial de cada municipio debe incluir “La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.(subrayado fuera del texto). El artículo 79.9 del Capítulo II sobre “competencias de las entidades territoriales” de la Ley 715 de 2001, establece: “76.9. En

prevención y atención de desastres Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán: 76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción. 76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos. La ley 9 de 1989, modificada por la Ley 3 de 1991, en su artículo 5 establece la obligación de los Alcaldes municipales de realizar un censo o inventario de las zonas de alto riesgo de deslizamiento y ordenar la reubicación de personas que se encuentren en esos sitios. El Acuerdo 024 de 2011 o Plan de Ordenamiento Territorial de Girardot, en el capítulo sobre “Zonas de amenaza de riesgo”, estableció que en las zonas de alto riesgo en donde éste no pueda ser mitigado a través de obras, se efectuarán planes de reubicación de las familias que habiten esos sitios.

42 Corte Constitucional. Sentencia T-010 de 2017, Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-691 de 1999.

43 Corte Constitucional. Sentencia T-137 de 2017, Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-698 de 2015, T-1009 de 2006, T-299 de 2009, T-1028 de 2010, T-743 de 2008 y T-198 de 2014. Sin embargo, se ha establecido que, en ciertas circunstancias el juez puede hacer excepciones de este requisito, por ejemplo cuando a pesar del tiempo transcurrido, es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales continúa y es actual.

44 Corte Constitucional. Sentencia T-505 de 2016.

45 Corte Constitucional. Sentencias T-038 de 1997, T-262 de 1998, T-972 de 2005, T-161 de 2005 y SU-458 de 2010.

46 Corte Constitucional. Sentencias T-139 de 2017, T-502 de 2016, T-698 de 2015, T-837 de 2011, T-1008 de 2012, entre otras.

47 Corte Constitucional. Sentencias T-580 de 2006, SU-713 de 2006, SU-458 de 2010, T-023 de 2011, T-837 de 2011, T-1068 de 2012, T-132 de 2015, T-763 de 2015, T-698 de 2016, T-502 de 2016, T-505 de 2016, T-131 de 2016, T-139 de 2017 y T-035 de 2017. T-122 de 2016. “Con relación a la inminencia este Tribunal ha indicado que se presenta cuando existe una situación “que amenaza o está por suceder prontamente y se caracteriza porque el daño se puede desarrollar en un corto plazo, lo que impone la necesidad de tomar medidas rápidas y eficaces con el propósito de evitar la afectación de los derechos fundamentales de quien

solicita la protección. La “urgencia”, se identifica cuando en el caso se evidencia la necesidad apremiante de algo que resulta indispensable y sin lo cual se ven amenazadas prerrogativas constitucionales, lo que lleva a que se ejecute una orden pronto para evitar el daño. Respecto de “la gravedad”, se ha indicado que se identifica cuando la afectación o la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario es enorme y le ocasiona un detrimento en proporción similar y se reconoce por la importancia que el ordenamiento legal le concede a ciertos bienes jurídicos bajo su protección. Y, por último, “la impostergabilidad”, la cual se determina dependiendo de la urgencia y de la gravedad de las circunstancias del caso concreto, criterios que llevan a que el amparo sea oportuno, pues si se posterga, existe el riesgo de que sea ineficaz.”

48 Corte Constitucional. Sentencias T-251 de 1995, T-258 de 1997, T-203 y T-383 de 1999.

49 Corte Constitucional. Sentencia T-986A de 2012. “Además de este criterio formal, el carácter de derecho fundamental autónomo de la vivienda digna, como el del resto de derechos sociales, se ha fundado en (i) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, el cual conlleva el reconocimiento del mínimo existencial y, por lo tanto, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (ii) las connaturales facetas o prestaciones concretas, negativas y positivas, que se desprenden de todos los derechos, tanto los civiles y políticos, como los sociales, económicos y culturales; (iii) la textura abierta y naturaleza en cierta medida indeterminada de las normas tipo principio que contienen los derechos fundamentales, las cuales demandan precisión por parte del Legislador y la administración; y, finalmente, (iv) la distinción entre la naturaleza de los derechos y sus mecanismos de protección, de lo que se sigue que la naturaleza fundamental de un derecho no depende de que sea o no susceptible de protección por medio de la acción de tutela.”

50 Los instrumentos internacionales que consagran el derecho a la vivienda digna: párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 (Informe de Hábitat: Conferencia de las

Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961).

51 Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 2014, T-046 de 2015, T-131 de 2016 y T-139 de 2017, entre otras.

52 Observación No. 4, numeral 1.

53 Ibídem, numeral 7.

54 Al respecto ver sentencias: Corte Constitucional T-740 de 2012 y Corte Constitucional T-585 de 2006.

55 Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2007. “Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad. (...) resulta equivocado hacer depender la fundamentalidad de un derecho de si su contenido es o no prestacional y, en tal sentido, condicionar su protección por medio de la acción de tutela a demostrar la relación inescindible entre el derecho a la salud – supuestamente no fundamental – con el derecho a la vida u otro derecho fundamental – supuestamente no prestacional-.”

56 Corte Constitucional. Sentencia T-036 de 2010, T-109 de 2011, T-106 de 2011, T-740 de 2012 y T-045 de 2014.

57 Ibídem.

58 Ibídem.

59 Corte Constitucional. Sentencia T-740 de 2012.

60 Corte Constitucional. Sentencia T-740 de 2012, T-363 de 2004, T-756 de 2003 y T-743 de 2006.

61 Corte Constitucional. Sentencias T-036 de 2010, T-581A de 2011, T-211 de 2011, T-106 de 2011 y T-131 de 2016.

62 Corte Constitucional. Sentencias T- 021 de 1995, T-569 de 2009, T-079 de 2008, T-036 de 2010 y T-131 de 2016.

63 Ahora bien, solo a título ilustrativo, se resalta que en relación con otros casos, no análogos al presente pero relativos a la protección del derecho a la vivienda digna, la Corte ha establecido que la acción de tutela resulta procedente para el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna en las siguientes tres hipótesis: “primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.” Ver. Corte Constitucional. Sentencia T-139 de 2017.

64 Corte Constitucional. Sentencia T-109 de 2011.

65 Cno. 3. Fl. 30.

66 Cno. 1. Flo. 1.